

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva
Organizador

EAD
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



Estado e Políticas Públicas



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Rui Vicente Oppermann

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
A DISTÂNCIA**

Secretário

Sérgio Roberto Kieling Franco

Vice-Secretário

Silvestre Novak

Comitê Editorial

Lovois de Andrade Miguel

Mara Lucia Fernandes Carneiro

Silvestre Novak

Sílvio Luiz Souza Cunha

Sérgio Roberto Kieling Franco,
presidente

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Sara Viola Rodrigues

Conselho Editorial

Alexandre Santos

Ana Lígia Lia de Paula Ramos

Carlos Alberto Steil

Cornelia Eckert

Maria do Rocio Fontoura Teixeira

Rejane Maria Ribeiro Teixeira

Rosa Nívea Pedroso

Sergio Schneider

Susana Cardoso

Tania Mara Galli Fonseca

Valéria N. Oliveira Monaretto

Sara Viola Rodrigues, presidente

Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva

Organizador

EAD SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA


UFRGS
EDITORA


SEAD
Secretaria de
Educação a Distância


CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA
PLANEJAMENTO E GESTÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

© dos Autores
1ª edição: 2010
Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu
Editoração eletrônica: Alexandre Giaparelli Colombo

Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

FICHA CATALOGRÁFICA

E79 Estado e políticas públicas / organizado por Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
72 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui figuras e referências.

1. Política. 2. Estado – Políticas Públicas. 3. Estado – Macroeconomia – Políticas Públicas. 4. Setor Público – Atividade Econômica. 5. Estado Brasileiro – Políticas Públicas – Agricultura. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Aberta do Brasil. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural.

CDU 338.2:351(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0096-1

Leonardo Xavier da Silva, Marcelino de Souza e Tanice Andreatta

INTRODUÇÃO

Leonardo Xavier da Silva

Foi possível constatar, nos capítulos anteriores, que o Estado exerce influência decisiva nas atividades econômicas de uma sociedade. À medida que evolui a economia de mercado, baseada nos preceitos capitalistas, verifica-se uma expansão nas políticas públicas do Estado que visam a dar estabilidade a todo o sistema. Assumindo que os Estados nacionais, na realidade, se aproximam da visão keynesiana de Estado, objetivos são definidos e instrumentos de política são implantados, no sentido de atingir essas finalidades, dentro de limites legais de ação do setor público.

Seguindo esta lógica, o Brasil precisou enfrentar mais ativamente, a partir da década de 1980, o problema da inflação. Ou seja, a partir daquele momento, o objetivo de estabilidade de preços passou a ser priorizado, em face das distorções cada vez mais evidentes provocadas, durante esse longo período de tempo, pelas altas taxas de inflação. Com isso, todos os setores, incluindo-se aí a agricultura, sentiram os impactos das políticas de estabilização dos governos. Da mesma forma, foi papel do Estado encontrar maneiras de cobrar de cada setor alguma contribuição nesse processo ajuste da economia.

O presente capítulo propõe uma discussão acerca das políticas públicas e da agricultura brasileira. Para tanto, é necessário descrever o cenário da economia brasileira, especialmente a partir da década de 1980, quando se manifesta a intenção de encerrar um ciclo crônico de inflação. Apresenta-se, então, o que se entende por inflação, os principais tipos de inflação e as formas de combatê-la. Na sequência, centra-se a análise no caso brasileiro, caracterizando os planos e as políticas de estabilização da economia, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Real (1993/1994). Nessa abordagem, são feitas igualmente referências ao processo de desestatização e à Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos da década de 1990. Segue-se uma exposição relativa às políticas públicas e ao crescimento da agricultura, analisando-se aí a contribuição da agricultura para o crescimento econômico

brasileiro. Os dois últimos pontos discutidos neste capítulo são: a abordagem da “âncora verde” do Plano Real, ou seja, a importância da agricultura de alimentos no processo de estabilidade de preços do país, a partir da segunda metade dos 1990; e a relação do comportamento da macroeconomia brasileira, nos últimos anos, com as políticas públicas de promoção da agricultura do país.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DEMOCRÁTICO: POLÍTICAS DE COMBATE À INFLAÇÃO, PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Marcelino de Souza

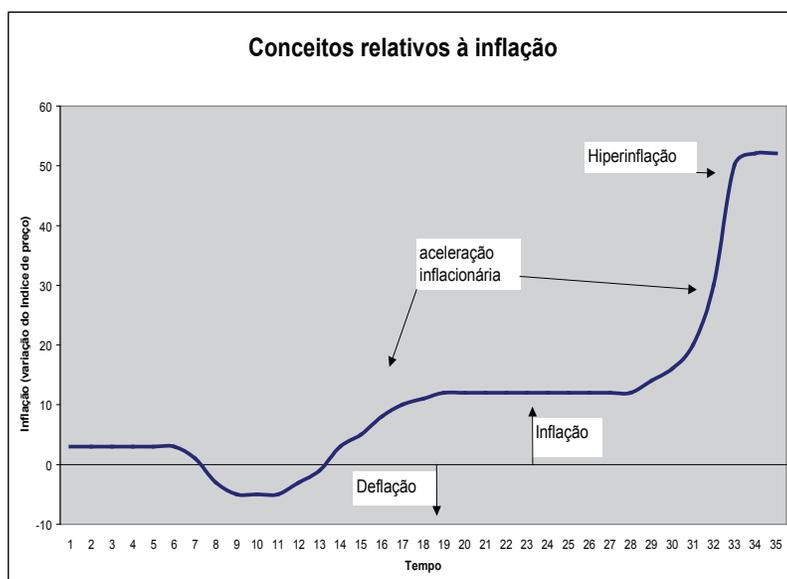
Conceitos e Tipos de Inflação e suas Consequências

Antes de apresentar propriamente as políticas de combate à inflação, entende-se que seja interessante discutir brevemente a importância, os conceitos e os principais tipos de inflação e suas consequências. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a inflação e o desemprego compõem os problemas considerados fundamentais da macroeconomia. Nosso país, nas últimas décadas do XX, teve de enfrentar sérios problemas vinculados à inflação, e foi somente nos últimos anos da década de 1990 que se conseguiu conter o processo inflacionário.

De acordo com os referidos autores, a inflação pode ser definida como um aumento generalizado e contínuo de preços. Quando, ao contrário, se constata uma redução generalizada e contínua de preços, ocorre o que se denomina de deflação. Geralmente, os aumentos de preços não se verificam de maneira sincronizada, ou seja, não ocorre uma alta igual e simultânea de preços de todas as mercadorias e serviços; impõe-se, conseqüentemente, a necessidade de calcular o tamanho da inflação. A solução se encontra calculando uma média ponderada do aumento dos preços de mercadorias e de serviços. Verifica-se, assim, uma perda do poder aquisitivo da moeda; ou seja, determinada unidade monetária compra uma quantidade menor de bens e serviços, dado que estes se encontram com preços mais elevados.

Importa distinguir entre inflação e aceleração inflacionária. Conforme a dimensão da inflação, considera-se que ela é moderada (ou rastejante) ou que ocorre hiperinflação. Assim, quando a alta dos preços é reduzida, a inflação é chamada rastejante ou moderada; se são muito grandes os aumentos de preços, utiliza-se geralmente o conceito de hiperinflação. Não existe ponto certo de passagem de uma situação à outra. De maneira geral, a hiperinflação configura-se quando a inflação é tão alta que a redução do poder aquisitivo da moeda conduz as pessoas ao abandono da moeda. As pessoas passam então a utilizar outra moeda como unidade de conta, isto é, como forma de definir os preços das mercadorias e dos serviços e

como instrumento para realizar pagamentos. Esses conceitos encontram-se esquematizados na figura abaixo.



Fonte: GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JR., 2006, p. 118.

Vasconcellos e Garcia (2008) distinguem, basicamente, três tipos de inflação: inflação de demanda, inflação de custos e inflação inercial.

De acordo com esses autores, a chamada **inflação de demanda**, como o próprio nome indica, diz respeito ao excesso de demanda agregada em relação à produção disponível de bens e serviços. A chance de ocorrer inflação de demanda é proporcional quando a economia está produzindo perto do limite do pleno emprego de recursos. Quando se verifica o crescimento da demanda agregada de bens e serviços, com a economia já em capacidade plena, o reflexo é a elevação dos preços. A forma de combater este tipo de inflação consiste principalmente no uso de instrumentos que provoquem redução da demanda agregada por bens ou serviços, tais como: redução dos gastos do governo, aumento da carga tributária, controle do crédito e elevação da taxa de juros.

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a **inflação de custos** pode ser considerada como uma inflação de oferta, decorrente do aumento de custos das empresas repassados aos preços. Várias podem ser as pressões de custos, entre as quais se destacam: (a) aumentos nos preços das matérias-primas e de insumos básicos decorrentes de quebra de safra agrícola, por exemplo, ou de desvalorização cambial que provoca alta do preço da matéria-prima importada; (b) aumentos salariais obtidos por via de negociações ou da política governamental, porém não ancorados em aumentos de produtividade do trabalhador; (c) elevações nas taxas de juros; etc.

Por fim, Vasconcellos e Garcia (2008) esclarecem que a **inflação inercial** é devida aos mecanismos de indexação de preços ou ao processo de realimentação automático de preços. Dito de outra maneira, esta inflação decorre da inflação passada, que se perpetua com base na lei da inércia ou na memória inflacionária. Ela se deve, principalmente, aos mecanismos de **indexação formal** (salários, aluguéis, contratos financeiros) e de **indexação informal** (preços em geral e impostos, preços e tarifas públicas). Há repasse automático dos aumentos de preços para todos os demais setores da economia, graças aos mecanismos de correção monetária, cambial e salarial, num processo autorrealimentador da inflação.

Na visão de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), se os mecanismos de indexação estiverem amplamente espalhados pela economia, dificilmente haverá diminuição na taxa de inflação, pois a inflação passada se perpetua através de aumentos de preços no presente. Destarte, a inflação tende a manter-se constante ou inercial, caso não ocorram choques novos (tanto de oferta quanto de demanda) que façam os preços subirem mais do que aconteceria se somente os mecanismos de indexação estivessem atuando. Verifica-se, portanto, uma aceleração da inflação em função desses choques (demandas e custos).

As Políticas Econômicas de Combate à Inflação no Brasil

As causas da inflação brasileira e suas consequências já foram apontadas anteriormente. A inflação tornou-se crônica na economia brasileira particularmente a partir dos anos 1950. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), nos anos de 1964 a 1973, a inflação revelou uma tendência de declínio. Neste período, a política de combate à inflação caracterizou-se, em uma primeira fase (1964-1966), por um tratamento de choque, mediante uma rígida política monetária, fiscal e salarial. Já o período de 1968 a 1973, caracterizado como de “milagre” econômico, apresentou taxas elevadas de crescimento econômico. Com o crescimento da produção, houve queda da inflação. A partir de 1973, a crise internacional do petróleo repercutiu profundamente na economia mundial, e a economia brasileira passou a apresentar taxas de inflação crescentes. Essa aceleração da taxa de inflação pode ser atribuída tanto aos elevados gastos públicos, principalmente aqueles direcionados à substituição de importações, quanto também ao aumento da dívida externa brasileira.

O início da década de 1980 mostrava, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), que a taxa de inflação na economia brasileira não estava relacionada ao nível de atividade econômica; ou seja, a taxa de inflação permanecia alta, no início da década, mesmo com a persistência de um quadro recessivo. Neste quadro de inflação crônica, emergiram no país vários planos econômicos com o objetivo de debelar o problema. São apresentadas, a seguir, as características dos principais planos brasileiros de combate à inflação.

Brito (2004) salienta que o Plano Cruzado foi um conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizado por um choque heterodoxo, implementado no governo Sarney. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), o plano foi lançado em 28 de fevereiro de 1986, introduzindo uma nova moeda, o cruzado, e definindo regras de conversão de preços e salários, de forma a serem evitados efeitos redistributivos, ou seja, promovendo um “choque neutro” que mantivesse o padrão de distribuição de renda da moeda anterior, o cruzeiro.

Entre as principais medidas associadas ao Plano Cruzado, Lacerda et al. (2006) citam, resumidamente, as seguintes:

- ▶ substituição do cruzeiro pelo cruzado como nova moeda do sistema monetário brasileiro;
- ▶ conversão geral, por prazo indefinido, dos preços finais dos produtos no nível vigente em 27 de fevereiro de 1986 (congelamento dos preços, exceto tarifas industriais de energia elétrica);
- ▶ conversão dos salários com base na média de seu poder de compra nos seis meses anteriores, mais um acréscimo de 8% para os salários em geral e de 16% para o salário mínimo;
- ▶ conversão de aluguéis e hipotecas segundo a mesma forma aplicada aos salários, exceto o aumento de 8%;
- ▶ introdução da escala móvel de salários (gatilho), para garantir um reajuste salarial automático cada vez que o aumento acumulado no nível de preços ao consumidor chegasse a 20%;
- ▶ proibição da indexação em contratos com prazo inferior a um ano;
- ▶ conversão dos contratos previamente estabelecidos em cruzeiros para cruzados, de acordo com uma tabela.

O Plano Cruzado, segundo os mesmos autores, levou a resultados bastante importantes, devido à sua natureza drástica e impositiva. O objetivo principal do plano era a contenção do processo inflacionário inercial, e essa meta foi atingida com êxito nos primeiros meses após a implementação das regras.

O Plano Cruzado, porém, na avaliação de Vasconcellos e Garcia (2008), teve vida curta, porque se verificaram numerosas falhas, a começar pela manutenção do congelamento por um período demasiadamente longo. Quando de sua implantação, os preços relativos encontravam-se fora do equilíbrio, e muitos preços estavam defasados, provocando o surgimento do ágio e a “maquiagem” de inúmeros produtos. Adicionalmente, pode-se apontar outro elemento decisivo para o declínio do Plano Cruzado: a situação das contas externas do país.

Lacerda et al. (2006) lembram que os grandes obstáculos ao pleno desenvolvimento do plano levaram o Governo a implementar um pacote de medidas econômicas que ficou conhecido como “Cruzadinho”. O objetivo principal de tais medidas era acomodar e esfriar o excesso de demanda agregada, além de promover a poupança

interna. Todavia, a crise do Plano Cruzado agravou-se gradativamente, levando o Governo a promover outra ampla reforma econômica, denominada Plano Cruzado II.

Plano Cruzado II

Este plano, anunciado no mês de novembro de 1986, logo após as eleições estaduais e legislativas, propunha um forte reajuste dos preços de bens de consumo (automóveis, combustíveis, cigarros, açúcar, leite e derivados, etc.). Houve, por parte do Governo, uma tentativa de alívio da pressão sobre as contas públicas, através do aumento da tributação que incidia sobre uma ampla variedade de produtos. Adicionalmente, foram criados alguns incentivos fiscais para poupadores e instituíram-se as minidesvalorizações cambiais. Tais medidas tiveram consequências dramáticas para a economia: a inflação subiu para 7,3% em dezembro de 1986 e explodiu nos meses seguintes pelo acionamento do gatilho salarial. Além disso, as taxas de juros subiram ininterruptamente, levando a um extraordinário número de falências de empresas; e a situação das contas externas brasileiras sofreu deterioração significativa no período, forçando o Governo a declarar a moratória do pagamento dos juros da dívida externa (LACERDA et al., 2006).

Plano Bresser

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), o Plano Bresser, anunciado em 12 de junho de 1987, não tinha por objetivo a inflação zero, nem a eliminação da indexação, mas apenas deter a aceleração inflacionária e evitar a hiperinflação, através da promoção de um choque deflacionário por via da supressão do gatilho e da redução do déficit público. Era considerado um plano de emergência.

As principais medidas do Plano Bresser, levantadas por Brito (2004), foram as seguintes:

- ▶ congelamento geral de preços e salários por um prazo de 90 dias;
- ▶ após a primeira fase de congelamento, flexibilização de preços e salários, com reajustes mensais, visando à correção eventual de desequilíbrios advindos da fase anterior;
- ▶ após os ajustes da fase de flexibilização, liberação dos preços, que seriam regidos pelas forças de mercado;
- ▶ estabelecimento de um novo indicador, a Unidade de Referências de Preços (URP), que reajustaria os salários e determinaria os tetos para os reajustes de preços;
- ▶ adoção de uma política fiscal e monetária rigorosa com o objetivo de reduzir o déficit público e, conseqüentemente, de impedir um crescimento explosivo da demanda;
- ▶ correção da poupança através da Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) ou da Letra do Banco Central, a que fosse maior.

Lacerda et al. (2006) destacam que, no início, o Plano Bresser se revelou mais consistente e flexível que o Plano Cruzado, levando a uma queda da inflação e do

déficit público e à expansão dos saldos comerciais, e possibilitando ao Governo a renegociação com credores internacionais e a suspensão da moratória. Todavia, com o passar do tempo, outros problemas começaram a surgir, entre os quais: (1) a falta de credibilidade da opinião pública, pelo fato de se ter recorrido ao congelamento; (2) consideráveis pressões inflacionárias decorrente dos desequilíbrios de alguns preços relativos e aos superávits da balança comercial; e (3) o direcionamento do investimento para o setor financeiro em detrimento do setor produtivo, em consequência da manutenção do regime de taxas de juros positivos.

Plano Verão

Anunciado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão constituiu-se no terceiro choque econômico e na segunda reforma monetária do governo Sarney. Este plano criou uma nova unidade monetária, o cruzado novo (NCz\$), equivalente a mil cruzados. O objetivo do plano era, a curto prazo, contrair a demanda agregada e, a médio prazo, promover a queda das taxas de inflação. Os mecanismos utilizados para tanto foram a manutenção de taxas reais de juros elevados, a restrição do crédito ao setor privado e a desindexação com promessa de ajuste fiscal. Novamente, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis em que estavam no dia do anúncio do plano.

Quanto aos salários, estes sofreram conversão pelo poder de compra médio dos doze meses anteriores e foram reajustados em 26,1%. O indexador URP dos salários foi extinto. Desde o início, vários fatores colaboraram para determinar o fracasso do plano. Um desses fatores foi a elevação da inflação. Como reação, o Governo elevou as taxas de juros, inviabilizando a promessa de redução de déficit público para aquele ano.

Diante disso, alguns aumentos foram autorizados, a nova moeda foi desvalorizada e o congelamento começou a ser desativado. Em setembro de 1989, o Governo suspendeu o pagamento dos juros da dívida externa, devido à deterioração do saldo comercial (LACERDA et al., 2006).

Plano Collor

Segundo Brito (2004), o presidente Fernando Collor de Mello instituiu o quinto plano de estabilização econômica, que foi anunciado em 16 de março de 1990, um dia após sua posse. Ele é definido por Vasconcellos e Garcia (2008) como o mais ousado na prática de inconstitucionalidades, por ter promovido um bloqueio total dos ativos mantidos pelos agentes econômicos nas instituições financeiras.

Brito (2004) destaca as seguintes medidas do Plano Collor:

- ▶ reintrodução do cruzeiro, sendo mantida a paridade da moeda;
- ▶ medidas pontuais, com o objetivo de aumentar a arrecadação, porém sem a realização da reforma fiscal;
- ▶ liberação da taxa de câmbio oficial, bem como dos controles administrativos sobre as importações e exportações, com a eliminação da necessidade de licenças e a desburocratização das operações;
- ▶ congelamento geral dos preços dos bens e dos serviços;

- ▶ bloqueio dos ativos financeiros;
- ▶ congelamento de salários, aposentadorias e aluguéis.

A partir de janeiro de 1991, ou seja, após dez meses de vigência do plano, o Governo havia conseguido equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas externas. Entretanto, o país entrava em uma profunda recessão, e a inflação retornava ao patamar de 20% ao mês. Assim, ao final do ano de 1990, evidenciava-se que o conjunto de medidas adotadas não era capaz de promover uma efetiva estabilização da economia.

Plano Collor II

Diante da situação exposta acima, a equipe econômica decidiu pela elaboração de outro plano, o Collor II, que, na verdade, era um programa de estabilização da economia. Brito (2004) arrola as seguintes principais metas do Plano Collor II:

- ▶ estabilização do processo inflacionário;
- ▶ equilíbrio das finanças públicas;
- ▶ privatização da economia e modernização do parque industrial;
- ▶ extinção do BTN (Bônus do Tesouro Nacional) e criação da TR (Taxa Referencial de Juros);
- ▶ correção dos salários pela média real dos últimos 12 meses e congelamento até o mês de julho de 1991.

Entre as medidas contidas no novo plano, a que mais se destaca é aquela relativa ao fim do mecanismo de indexação. Os preços ficaram sob controle depois de o Governo ter realinhado as tarifas de todos os serviços públicos.

Segundo Lacerda et al. (2006), o período 1990-1992 foi marcado por forte recessão, aumento do desemprego e queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do plano, associada ao desgaste do Governo provocado pelo confisco, além das crescentes denúncias de corrupção, terminaram por determinar o *impeachment* de Collor.

Plano Real

O Plano Real surgiu após seis tentativas fracassadas de combate à inflação, ou seja, os seis planos acima referidos. Vasconcellos e Garcia (2008) avaliam que este plano econômico representou um avanço em relação aos anteriores, por reconhecer que uma das principais causas da inflação brasileira residia no desequilíbrio do setor público e nos mecanismos de indexação.

Segundo Brito (2004), o Plano Real foi estruturado em três fases: 1ª fase (ortodoxa) – instauração de um ajuste fiscal, a fim de tentar equacionar o desequilíbrio orçamentário da União. Neste momento, também foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e o Fundo Social de Emergência, o qual resultou em uma diminuição das transferências da União para estados e municípios, desvinculando as receitas federais das destinações para gastos específicos; 2ª fase (heterodoxa) – tentativa de eliminar a inflação inercial, mediante a introdução de uma nova unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV); 3ª fase – transformação da

URV em real e consolidação do Plano Real, com a utilização da **âncora cambial** e da **âncora monetária**.

A **âncora cambial** consistiu na valorização da moeda nacional, ao lado de um regime de bandas cambiais (câmbio fixo) que procurou baratear o custo dos produtos importados.

A **âncora monetária** baseou-se na elevação da taxa de juros e da taxa de reservas compulsórias dos bancos comerciais, com o objetivo de controlar a demanda agregada, que tinha aumentado extraordinariamente no período, graças à melhoria do poder aquisitivo dos trabalhadores, resultante da queda inflacionária.

(Adaptado de: VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Vasconcellos e Garcia (2008) lembram que este modelo se manteve até o final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Diante da redução do fluxo financeiro de capitais para os países emergentes, o Brasil foi levado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e a abandonar as âncoras anteriormente descritas e, a partir de janeiro de 1999, adotou o regime de câmbio flutuante e o regime de **metas inflacionárias** (*inflation target*), que passaram a constituir a nova âncora monetária. Para o cumprimento dessas metas, foi criado, em junho de 1999, o Comitê de Política Monetária (Copom).

A execução do Plano Real tinha como objetivo superar os problemas em que haviam incorrido os planos anteriores, quais sejam: a chamada “febre de consumo” e a grande expansão do crédito (Brito, 2004).

Segundo Lacerda et al. (2006), o Plano Real é considerado como a mais bem-sucedida experiência de estabilização da economia brasileira. Entretanto, sua sustentabilidade e, principalmente, a retomada do crescimento econômico dependem de outras reformas econômicas, como, por exemplo, a reforma fiscal e tributária e as reformas patrimonial, financeira e administrativa.

PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO

Os objetivos da desestatização

O Programa Nacional de Desestatização (PND), criado através da Lei nº 8.031/90, de 12 de abril de 1990, possibilitou a intensificação do processo de privatizações no Brasil, as quais passaram a integrar as reformas econômicas do Governo destinadas a modernizar o papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico. A partir desse momento, algumas das grandes empresas estatais estabelecidas nas décadas de 1950 a 1970 passaram a fazer parte da lista de empresas privatizáveis (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Estes autores citam como principais objetivos do PND:

► **o reordenamento estratégico do Estado na economia:** o Estado deveria retirar-se de setores nos quais o setor privado estivesse apto a operar. O papel do Estado seria o de agir diretamente nas atividades tipicamente públicas, como a educação, a saúde, a segurança, a justiça e a regulação;

► **a redução da dívida pública:** as receitas geradas pela venda das empresas estatais contribuiriam para uma redução da vulnerabilidade financeira do governo;

► **a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas:** com a deterioração das finanças do setor público, este não apresentava condições adequadas para realizar o volume de investimentos (principalmente nos setores de infraestrutura e serviços básicos) que possibilitassem uma taxa de crescimento sustentado. Dessa forma, a transferência das empresas estatais para o setor privado viabilizaria a retomada dos investimentos na expansão de sua capacidade produtiva;

► **a modernização da indústria:** a transferência de setores industriais estatais para a iniciativa privada propiciaria a eles inovações tecnológicas, aumento nos investimentos em sua modernização, o que poderia refletir-se em ampliação da competitividade e da capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

► **o fortalecimento do mercado de capitais:** o objetivo principal era ampliar a colocação de ações junto ao público e evitar a concentração das atividades das bolsas de valores em poucos papéis.

Segundo Lacerda et al. (2006), após a criação do Programa Nacional de Desestatização, houve uma intensificação do processo de privatização, passando este a fazer parte integrante das reformas econômicas do Governo. Inicialmente, 68 empresas foram incluídas no programa. Durante sua execução, este número se alterou, com o ingresso de novas empresas e a exclusão de outras.

De acordo com os referidos autores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Entre as atribuições do BNDES, encontravam-se aquelas relacionadas à licitação e à contratação dos prestadores de serviços que atuariam no PND, ou seja, dos consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, as propostas de modelo de venda e a auditoria do processo de venda de cada empresa, assim como a contratação das empresas que precederiam à divulgação das informações relacionadas ao programa. Além disso, coube também ao BNDES a função de supervisionar, coordenar e acompanhar as atividades dos consultores até a conclusão das operações de venda, bem como recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, executar as decisões do CND, divulgar junto ao público todas as etapas e resultados do processo e administrar o Fundo Nacional de Desestatização.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O BNDES foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, com a finalidade de financiar a formação de infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro. Constituindo-se na principal fonte de financiamento para investimentos a longo prazo no Brasil, tem participado ativamente, desde sua criação, de todas as fases do desenvolvimento nacional, ao contribuir para o aumento do nível de emprego, da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira.

(Adaptado de: GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 390).

Resultados das Privatizações após a Criação do PND

O processo de privatização começou a efetivar-se já no início dos anos 1980, mas só se mostrou dinâmico na década de 1990. Segundo Giambiagi e Além (2008), não se pode afirmar que uma empresa, por ser pública, é necessariamente ineficiente, e que uma firma privada é sempre eficiente, em que pesem os problemas verificados na gestão das empresas estatais e decorrentes do fato de serem de propriedade pública. E vários estudos acadêmicos tentaram medir comparativamente a eficiência das empresas estatais e privadas. A maioria desses estudos, porém, não são conclusivos quanto aos resultados de tais comparações.

Quanto aos resultados observados após as privatizações realizadas no Brasil, Lacerda et al. (2006) apontam que, de início, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, que estavam vinculadas a setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que permaneciam concentradas no poder do Estado.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico; e, a partir de 1995, com a criação do CND, procedeu-se às privatizações de uma forma geral e ampliou-se a ação do PND, com concessões de serviços públicos à iniciativa privada, entre os quais os setores de eletricidade e as áreas de transporte e telecomunicações. No ano de 1997, o PND alcançou grandes resultados com a privatização da companhia Vale do Rio Doce, a conclusão da desestatização da Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), o arredamento do terminal de contêineres I do porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e outros processos de monta. As privatizações no âmbito estadual também ganharam impulso.

Nos anos de 1991 a 2001, foi o setor siderúrgico o que mais gerou receitas para as privatizações, seguido do setor de mineração. Já os anos de 1998 a 2001 foram marcados por vários processos de desestatização do setor de energia e do setor de telecomunicações. Ao final do ano de 2001, o PND contabilizava uma receita total oriunda das privatizações da ordem de US\$ 82 bilhões, além de US\$ 18 bilhões de transferências de dívidas.

Giambiagi e Além (2008), ao analisarem estudos sobre os resultados alcançados com as privatizações no Brasil, salientam que, de forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas, quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações. Observam, além disso, que há empresas públicas eficientes e ineficientes, à semelhança do que ocorre no setor privado. Outra constatação interessante é que a estrutura de mercado parece ser mais relevante do que a propriedade do capital para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas.

Em sua análise do efeito das privatizações sobre a distribuição de renda, Baer (2002) conclui que, de acordo com as evidências disponíveis, o programa de priva-

tizações da década de 1990, cujos méritos em termos de eficiência econômica são inegáveis, contribuiu muito pouco para melhorar a distribuição de renda; e acrescenta que ele pode até ter agravado o padrão de concentração de renda historicamente desigual, persistente no país desde os tempos coloniais até os dias atuais.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Entre as alterações ocorridas nas últimas décadas, com a presença do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro, encontra-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000. Oficialmente intitulada Lei Complementar nº 101, essa lei tem o objetivo de impor limites aos níveis de endividamento dos estados e municípios, confiando ao Congresso o controle desses endividamentos, bem como os do governo federal. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a LRF constitui um valioso instrumento da política fiscal implementada a partir de 1998, buscando proporcionar o equilíbrio orçamentário do setor público, mediante o estabelecimento das seguintes normas:

- ▶ limites de 50% para as despesas com o funcionalismo público da União e de 60% para o funcionalismo de estados e municípios;
- ▶ proibição de socorros financeiros entre União, estados e municípios;
- ▶ limites de despesas feitas pelos administradores em final de mandato;
- ▶ limites de endividamento para a União, estados e municípios, a serem determinados pelo Senado Federal.

Os gestores públicos e administradores que desobedecessem ao cumprimento da lei ficariam impedidos de receber o repasse voluntário de verbas da União. Complementarmente, esses gestores e administradores poderiam ser punidos por crime de responsabilidade fiscal. Esta lei propiciava maior eficiência da ação governamental, pois obrigava estados e municípios a utilizarem maior volume das receitas próprias, contribuindo, dessa maneira, para a busca do ajuste fiscal.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CRESCIMENTO DA AGRICULTURA E DA ECONOMIA BRASILEIRAS

Tanice Andreatta⁶

Até o início dos anos 1960, a agricultura tendia a ser vista por alguns economistas e formuladores de política econômica como um elemento passivo, dependente dos estímulos provenientes do setor urbano-industrial e do setor público. De acordo com Souza (2008), essa perspectiva inspirava o modelo de impacto urbano-industrial, baseado na implantação de grandes projetos industriais. O surgimento de grandes

⁶ Doutora em Desenvolvimento Rural pelo PPG em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito.

centros urbanos permitiria a criação de empregos diretos e indiretos. O aumento de empregos elevaria a demanda de alimentos e de matéria-prima, o que, por sua vez, determinaria a expansão da oferta agrícola. Neste modelo, o desenvolvimento da agricultura é visto como dependente do crescimento urbano-industrial. Naquele período, os cultivos de exportação eram basicamente café e cana-de-açúcar. Como apresentavam maior dinamismo, recebiam o incentivo das políticas voltadas para o setor.

No contexto das políticas de desenvolvimento, à agricultura era atribuído um conjunto de funções. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006) avaliam que a agricultura cumpriu, no processo de industrialização, cinco importantes funções, como especificado a seguir:

- ▶ **A liberação de mão de obra** atuou no sentido de suprir o mercado de trabalho e, assim, evitar a elevação dos salários no setor industrial.
- ▶ **O fornecimento de alimentos e matérias-primas** foi associado à necessidade de se evitar o desabastecimento, problema que quase sempre resulta em alta da inflação.
- ▶ **A transferência de capitais para o setor industrial** constituía uma maneira de assegurar investimentos neste segmento, com recursos advindos do setor agrícola.
- ▶ **A geração de divisas decorrente das exportações agrícolas** era a principal forma de financiar as importações de máquinas e equipamentos industriais.
- ▶ Por fim, o setor agropecuário também tinha a função de ser um **mercado consumidor de bens industrializados**.

Alguns autores, no entanto, apontam que houve mudanças de enfoque nos anos 1960, e a visão que veio a prevalecer foi a da importância de um maior equilíbrio entre os setores agrícola e industrial. Para Souza (2008), a partir dos anos 1970, os estudos e as políticas econômicas passaram a atribuir um papel mais ativo à agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, considera-se existir uma relação positiva entre o crescimento agrícola e o crescimento dos demais setores. Isso, tanto pela participação da agricultura no produto total quanto por suas ligações intersetoriais, sobretudo com a indústria. De acordo com Souza (2008, p. 201), “a modernização industrial encontraria suas origens na contribuição da agricultura no desenvolvimento econômico”. Nessa perspectiva, a industrialização brasileira, baseada no modelo de substituição de importações (produção de bens duráveis), dependeu sobremaneira do fornecimento de matérias-primas e do abastecimento alimentar.

Assim, cada vez mais, passou-se a considerar a agricultura como um setor interdependente ou inter-relacionado com os demais setores da economia. Para Souza (2008), as taxas de crescimento da agropecuária, das demais agroindústrias e do resto da economia são interdependentes, em razão das ligações técnicas de produção. Um menor dinamismo de um setor acaba, pois, por implicar repercussões negativas no desempenho dos demais setores. De um modo geral, o desenvolvimento do setor agroindustrial depende do dinamismo derivado do crescimento da renda nacional, da política de preços e de crédito, o qual se reflete na oferta de bens agrícolas.

Na década de 1970, as elevadas taxas de crescimento da economia brasileira e a expansão do nível de renda interna impulsionaram a oferta de produtos alimentares, assim como de matérias-primas. As exportações agroindustriais foram determinantes na geração de divisas. Em termos gerais, o setor agropecuário e a agroindústria cresceram a taxas relativamente elevadas, refletindo a rápida expansão do período, o que gerou maior demanda, principalmente por alimentos mais elaborados, enlatados e produtos similares. Entre as agroindústrias, os setores com maior crescimento na década de 1970 foram o abate e a preparação de aves, alimentos animais, conservas de frutas e legumes, óleos vegetais e tratores (SOUZA, 2008).

No entanto, para que a agricultura contribuísse para o processo de desenvolvimento, era fundamental que ocorresse a modernização do setor agrícola. De acordo com Bacha (2004), os anos de 1965 a 1986 constituíram um período de aceleração da modernização da agropecuária brasileira, impulsionada por diversas políticas destinadas a estimular o crescimento desse setor. Após ter sido discriminada pela política cambial durante o período de 1946 a 1964, a agropecuária foi favorecida por uma nova política cambial (iniciada em agosto de 1968), pela política de expansão da malha rodoviária e por políticas específicas de crédito rural, de preços mínimos e de pesquisa e extensão rural.

No período que compreende os anos de 1964 a 1986, ocorreu uma grande expansão do sistema rodoviário brasileiro. A malha rodoviária brasileira passou de 548.510 km em 1964 para 1.397.711 km em 1986. Essa expansão do transporte rodoviário permitiu o acesso a novas regiões, como Centro-Oeste e Norte.

Nos anos de 1965 a 1980, a agricultura cresceu a uma taxa média de 3,8% ao ano e beneficiou-se da estruturação do crédito agrícola (taxas de juros subsidiadas), implantado efetivamente a partir da década de 1970, e da política de preços mínimos. Instituído no ano de 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi um dos mais importantes instrumentos de política econômica para a agropecuária no período da modernização agrícola. Na década de 1970, ele trouxe volumes crescentes de crédito. Esses volumes diminuíram sensivelmente no período de 1980 a 1984 e voltaram a aumentar no período de 1984 a 1986. Convém lembrar que, no período de 1970 a 1986, vigorou uma taxa de juros reais negativa para os financiamentos agrícolas. Destarte, o crédito rural subsidiado foi, em grande medida, responsável pelo processo de modernização da agropecuária brasileira, uma vez que representou recursos para custeio (compra de insumos, fertilizantes e defensivos), investimentos (tratores, colheitadeiras, equipamentos) e comercialização (descontos de promissórias, duplicatas rurais e transporte de produtos).

Outro mecanismo que contribuiu para a modernização da agricultura foi a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Trata-se de um mecanismo específico de política de rendas para a agropecuária que visa a minimizar as flutuações de preços dos produtos agropecuários, tornando-se assim uma forma de sustentação da renda rural. Os primeiros preços mínimos foram fixados em 1945, e os produtos favoreci-

dos eram o arroz, o feijão, o milho, o amendoim, a soja e a semente de girassol, a serem colhidos em 1946. No início da década de 1990, a PGPM abrangia 42 produtos.

No contexto da implantação de políticas para a modernização agropecuária, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). A estes órgãos federais foi atribuída a responsabilidade de coordenar a pesquisa e a difusão de tecnologias em nível nacional. Os resultados obtidos através da pesquisa e extensão rural foram essenciais para o aumento da produção e da produtividade, bem como para a expansão da fronteira agrícola brasileira.

De acordo com Souza (2008), devido ao padrão de desenvolvimento adotado pelo Brasil a partir de 1965, algumas funções atribuídas à agropecuária deixaram de ser relevantes. Este é o caso do fornecimento de alimentos, da transferência de capital e do fornecimento de mão de obra. No entanto, a agropecuária e as agroindústrias continuaram sendo fontes de matéria-prima para a indústria e de geração de divisas, e se constituíram em um mercado consumidor em potencial de produtos industrializados.

Também é importante mencionar as políticas de incentivo às exportações, implantadas após a segunda metade dos anos 1960. Foram criados diversos incentivos de crédito para a ampliação das exportações. Tais políticas, no entanto, foram preponderantemente destinadas aos produtos industriais. Em relação às transações externas, Bacha (2004) ressalta que:

- ▶ a participação de produtos de base agropecuária (produtos da agropecuária e da agroindústria) no total das exportações brasileiras diminuiu;

- ▶ houve uma grande diversificação entre os produtos de base agropecuária exportados, ocorrendo perda de importância de produtos tradicionais (café, cacau, algodão, açúcar) e aumento de importância de produtos não tradicionais e industrializados (soja, suco de laranja, celulose e papel);

- ▶ os produtos de base agropecuária sempre geraram saldo positivo na balança comercial; ou seja, sempre houve, neste setor, maior valor de exportações do que importações, o que não ocorreu necessariamente com os produtos não-agrícolas.

No início dos anos 1980, o volume de crédito destinado ao financiamento das atividades atingiu seu ápice. Entretanto, a conjuntura macroeconômica (o crescimento da dívida externa, a aceleração da inflação e a crise financeira e institucional do Estado) implicou medidas bastante restritivas de política monetária e fiscal. No decorrer da década de 1980, registrou-se uma redução acentuada de recursos destinados ao crédito rural e foram sendo retirados os subsídios concedidos. O crescimento do volume de produção agrícola observado neste período deveu-se, principalmente, aos aumentos de produtividade.

A aceleração inflacionária, intensificada a partir do ano de 1987, persistiu até o primeiro semestre de 1994. No período de 1987 a 2002, vigoraram taxas de câmbio reais em patamares menores do que no período anterior (1965 a 1986), e com várias

fases de valorização cambial. A repercussão dessa política cambial foi mais desfavorável aos segmentos exportadores dos setores agropecuário e agroindustrial.

As sucessivas crises fiscais do governo federal levaram, a partir de 1987, à adoção de medidas que visavam à redução dos gastos públicos. Entre tais medidas, constava a redução dos subsídios, afetando, assim, o crédito rural e a política de preços mínimos. Somou-se a esses fatores, na década de 1990, o fato de que o Estado iniciou um amplo processo de desregulamentação da economia. Consequentemente, o Estado deixou de regulamentar diversas atividades; por outro lado, vendeu e encerrou várias autarquias federais. Algumas dessas autarquias estavam relacionadas às atividades agropecuárias, que ficaram então, em grande proporção, expostas às condições de livre mercado.

A partir de 1987, o crédito rural sofreu duas grandes mudanças: a primeira diz respeito à taxa de juros real, que nesse período passou a ser positiva; a segunda está relacionada ao volume de crédito rural, que diminuiu sensivelmente em relação ao volume concedido na segunda metade da década de 1980, o qual, por sua vez, já era menor que o concedido na década de 1970. A redução do volume de crédito rural decorreu, em grande parte, da redução de oferta desse recurso, basicamente oriundo do governo federal, assim como da inadimplência de parte dos agricultores, o que os tornou inaptos a demandarem mais crédito.

Em decorrência da redução de crédito rural, segundo Bacha (2004), os agricultores tiveram que utilizar mais recursos próprios ou fornecidos por terceiros. Para suprir a diminuição de recursos de créditos oficiais, foram sendo disponibilizadas outras operações, tais como: (a) empréstimos obtidos por parte dos agricultores junto a pessoas físicas ou firmas privadas; (b) troca de produtos agrícolas por insumos; (c) empréstimos obtidos junto a cooperativas ou fornecedores de insumos; e (d) vendas de produtos agrícolas a comerciantes e agroindústrias através, por exemplo, da Cédula de Produtor Rural (CPR) ou do contrato de soja verde. A diminuição de gastos públicos refletiu-se também na redução dos serviços públicos relacionados com a pesquisa agropecuária e com os programas de extensão rural.

O PAPEL DA AGRICULTURA NO COMBATE À INFLAÇÃO BRASILEIRA: A “ÂNCORA VERDE” DO PLANO REAL

Leonardo Xavier da Silva

Conforme exposto na primeira seção deste capítulo, as políticas de combate à inflação no Brasil tiveram diferentes motivações e foram implementadas através de diferentes instrumentos de política macroeconômica. O Plano Real representou o mais bem-sucedido processo de estabilização de preços da história recente do país. Para obter êxito na redução das taxas de inflação, foi preciso averiguar o comportamento dos preços de todos os setores da economia, a fim de que fossem identificados os setores que mais poderiam contribuir para o equilíbrio dos preços, bem como

os setores com maiores chances de provocar seu descontrole. Entre os primeiros, observou-se que os produtos derivados da agricultura tiveram uma conduta de contenção de preços e, até mesmo, em múltiplos casos, de redução em seus índices. Os preços dos alimentos para o consumidor final serviram, a partir de julho de 1994, para garantir que não haveria retomada do processo inflacionário. Em razão da influência dos preços dos alimentos sobre o controle das taxas de inflação, esse grupo de produtos foi batizado de “âncora verde”, por cumprir um papel semelhante ao da chamada “âncora cambial” na estabilização de preços no Brasil do real.

Vistos de forma genérica, os preços dos alimentos tiveram, a partir de julho de 1994, uma expansão inferior aos índices de inflação. Isso proporcionou, ao longo do período do real, a contenção da expansão do nível geral de preços. Como relatam Farina e Nunes (2002), entre agosto de 1994 e agosto de 1997, o preço real dos alimentos nas regiões metropolitanas brasileiras foi reduzido em 20%, mantendo-se nesse patamar até o ano 2000. Surgiram nesta época alguns símbolos do controle da inflação do Plano Real, entre os quais figuravam o iogurte, cuja demanda no período supracitado cresceu em 80%, enquanto seu preço foi reduzido em 40%, e o frango.

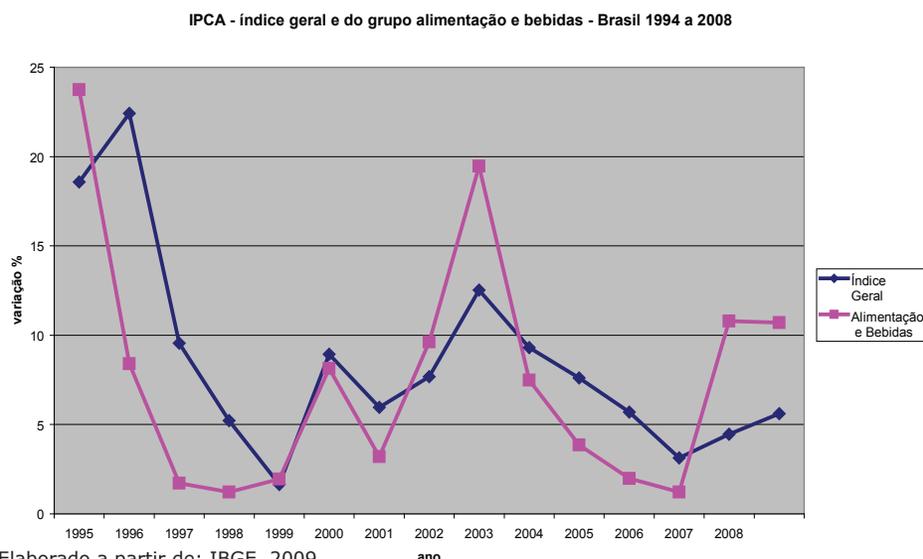
Os autores apontam os seguintes fatores que teriam contribuído, na década de 1990, para a queda dos preços relativos à agricultura:

- ▶ elevação da produtividade da terra, tendência essa que se teria manifestado muito anteriormente, mas se teria acentuado nos anos 1990;
- ▶ valorização cambial, que teria ampliado os efeitos da liberalização comercial durante a maior parte da década de 1990;
- ▶ pressão exercida pela abertura comercial, que teria reduzido custos de produção;
- ▶ queda expressiva nos preços internacionais dos produtos agrícolas após a crise asiática, que teria compensado – e mais que compensado – os efeitos altistas provocados pela desvalorização cambial de janeiro de 1999;
- ▶ normalização do funcionamento dos mercados depois de superada a confusão de preços relativos típica de períodos de hiperinflação, que teria possibilitado a redução de preços para o consumidor final;
- ▶ substituição de insumos em resposta a mudanças nos preços relativos;
- ▶ mudanças tecnológicas;
- ▶ mudanças organizacionais intrafirmas e entre firmas (FARINA; NUNES, 2002, p. 1-2).

Por outro lado, Considera, Sousa e Bracale (2002), ao estudarem a “âncora verde” dos alimentos para a estabilidade de preços, destacam que os produtos agropecuários que mais contribuíram para esse objetivo de política econômica, de julho de 1994 a setembro de 2002, foram o feijão e o café; o primeiro, por não estar relacionado com o mercado externo, e o segundo, graças à queda do preço no mercado internacional. O arroz e o frango são apontados em diversos momentos como outros produtos da “âncora verde”, porém em menor escala que os dois anteriores. A “âncora” da carne bovina, por sua vez, foi constatada somente nos primeiros anos do

Plano Real. Enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, de julho de 1994 a setembro de 2002, foi de 110%, o índice do grupo de alimentação da cesta básica (calculado pelo PROCON/DIEESE para o município de São Paulo) obteve, para o mesmo período, uma variação positiva de 60%.

A figura abaixo ilustra o comportamento anual dos preços dos alimentos e bebidas, de 1994 a 2008, de acordo com o IPCA.



Como se verifica, exceção feita para os anos de 2001, 2002, 2007 e 2008, os preços dos alimentos se mantiveram abaixo do IPCA, o que contribuiu para que o índice não se elevasse muito. Esse comportamento dos preços dos alimentos é significativo, porque o grupo chamado “alimentação e bebidas” tem peso de 22,14%, constituindo o mais importante entre os nove grupos de bens e serviços que formam o IPCA (IBGE, 2005). Quer dizer que, se houver um aumento da ordem de 100% no preço dos alimentos e bebidas, mas os preços dos demais produtos se mantiverem estáveis, isso provocará, no período, um aumento de 22,14% no IPCA, ou seja, uma inflação nesse mesmo patamar. Observando o resultado do período representado no gráfico acima (julho de 1994 a dezembro de 2008), conclui-se que o índice geral ficou em 236,5%, enquanto o índice do grupo alimentos e bebidas ficou em 190,91%. Quanto a esses dados, cabe ainda ressaltar que os anos de 2007 e de 2008 constituíram o período daquela que se convencionou chamar de “crise mundial dos alimentos”, quando, por diferentes motivos, houve uma expressiva elevação nos preços internacionais das *commodities* agrícolas, especialmente as alimentícias.

Embora os produtos ligados à agropecuária brasileira tenham sido fundamentais para a contenção do índice geral de preços, Farina e Nunes (2002), bem como Considera, Sousa e Bracale (2002), concluem que a maior contribuição para tal comportamento de preços agrícolas não foi propriamente advinda do meio rural, mas

sim, de seus setores a jusante. Ou seja, setores da indústria e do varejo de alimentos garantiram, mais do que a agricultura, o não-avanço de seus preços para os consumidores finais. Segundo Considera, Sousa e Bracale (2002), enquanto o índice de preços dos alimentos no varejo variou pouco mais de 50% entre julho de 1994 e dezembro de 2002, o índice dos produtos agropecuários equivalentes teve, no mesmo período, uma alta superior a 90%.

A expressão **a jusante**, que se refere originalmente ao refluxo da maré, ou ao sentido da correnteza num curso de água em direção à foz, é empregada para descrever as atividades que ocorrem além da porteira da propriedade rural, depois que o produto agrícola já foi produzido. Setores a jusante da agricultura são, por exemplo, os de transporte, de atacado e de varejo.

A expressão **a montante**, que se refere originalmente ao sentido do curso das águas considerado em direção à nascente, denota as atividades ligadas à agricultura antes da produção, como é o caso dos setores de sementes, fertilizantes e outros insumos agrícolas.

Uma das constatações evidentes relativas ao comportamento diferente dos preços no varejo e no setor agrícola é a de que as margens sobre os preços se têm reduzido em função, por exemplo, do aumento da concorrência entre segmentos à jusante da agricultura. Considera, Sousa e Bracale (2002) observam que os alimentos industrializados tiveram aumentos inferiores em seus preços se comparados aos equivalentes da agricultura, variável que, quando incorporada aos ganhos de produtividade deste último setor, proporciona um efeito positivo sobre os rendimentos dos produtores rurais. A “âncora verde”, segundo esses autores, é resultado de dois fatores: (1) a transferência de benefícios dos ganhos de produtividade da agropecuária para a redução dos preços reais; e (2) os ajustamentos ocorridos na cadeia produtiva, desde o segmento produtivo até o varejo.

Acrescente-se, conforme argumentos de Farina e Nunes (2002), que ajustamentos de ordem microeconômica foram essenciais para conter os preços para os consumidores finais. Entre tais ajustes, destacam-se: a realização de investimentos em capital físico, o treinamento de pessoal, as ações cooperativas, além do aumento da concorrência no elo do varejo de alimentos. Com isso, da mesma forma que os autores anteriores, também Farina e Nunes (2002) constatam um aumento menor dos preços dos alimentos nos elos da indústria e do varejo, se comparados com os elos do setor agrícola e do setor atacadista.

POLÍTICAS PÚBLICAS, MACROECONOMIA E AGRICULTURA BRASILEIRA

Leonardo Xavier da Silva

O setor agrícola e seu desenvolvimento estão relacionados com as políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo Estado. Influem sobre o desempenho econômico do país e são por ele influenciados. Por isso, faz-se necessário averiguar como a agricultura se comporta, no caso brasileiro, diante do uso dos instrumentos de política econômica para o combate à inflação e diante das políticas públicas específicas para seu desenvol-

vimento. As políticas brasileiras de combate à inflação foram revisadas, acima, na seção deste capítulo intitulada “As políticas econômicas de combate à inflação no Brasil” (p. 54-60). A presente seção verifica o comportamento da agricultura diante deste ainda recente período de políticas contracionistas promovidas pelos governos brasileiros, aliadas à abertura da economia, à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao programa de desestatização, esses instrumentos cuja execução teve início na década de 1990.

Sant’Anna e Ferreira (2006, p. 12) sustentam que, de 1986 a 2004, no Brasil, o PIB da agricultura cresceu mais que o PIB global: “Enquanto a agricultura cresceu 3,6% ao ano [...], a expansão da economia como um todo se limitou a 2,1% ao ano”. Os dados apresentados por Lacerda et al. (2006) corroboram essas informações, mostrando que a participação da agricultura na composição do PIB cresceu em 3,8% entre 2000 e 2004. Algumas das razões aduzidas por Silva (1996) para tal comportamento do PIB agrícola brasileiro nas décadas de 1980 e 1990, para permitir a compreensão do período mencionado, são: o amadurecimento de investimentos feitos em tecnologias de bens de capital e de insumos; o aumento do uso de máquinas e equipamentos; e a melhoria na capacidade do trabalho.

Em sua explanação acerca do apoio que o governo federal direciona às atividades agrícolas, Sant’Anna e Ferreira (2006) estabelecem uma rápida cronologia do período em questão, iniciando pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, cujo objetivo era provocar uma expansão capitalista da agricultura. Essa intervenção estatal visava fazer com que a agricultura cumprisse as cinco funções tradicionalmente impostas ao setor, conforme foi anteriormente exposto (p. 65): liberação de mão de obra ao meio urbano; fornecimento de alimentos e matérias-primas; transferência de capitais ao setor urbano-industrial; geração de divisas; e formação de mercados consumidores de produtos industrializados. O SNCR surgiu no contexto de uma série de reformas lançadas pelos ministros Campos e Bulhões, logo após o Golpe Militar.

A partir dos anos 1980, verificou-se uma transformação no crédito rural, em resposta à crise fiscal do governo, no período da chamada “década perdida”.

“Década Perdida” é o nome que se dá ao período de tempo em que ficou clara a falência do velho desenvolvimentismo baseado em fechadura econômica (e, em boa medida, política), em intervencionismo estatal e em keynesianismo inflacionista-estruturalista. A Década perdeu-se não apenas pelo esgotamento desses procedimentos e doutrinas, mas também pela inacreditável recusa em se admitir que o mundo já havia mudado e que precisávamos de um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI, que, aliás [...], já havia começado (Adaptado de: FRANCO, 2000, p. 1).

Trata-se de um período de crise da dívida do governo em relação aos credores externos e internos e, portanto, de incapacidade de financiar suas próprias contas e de expandir a economia brasileira, o que provocou, como consequência, a queda no investimento geral da economia, inclusive do setor agrícola.

Entre as medidas que merecem atenção está o aumento das taxas de juros, executado mediante a correção monetária sobre os empréstimos. A partir desse período, houve, ao longo da década, forte redução no crédito rural, no patamar de 80% (em termos reais), em conformidade com a redução da disponibilidade de recursos para financiar a economia e o governo (SANT'ANNA; FERREIRA, 2006). Em meados dos anos 1990, tendo a economia brasileira que enfrentar os desequilíbrios gerados pelo processo inflacionário agudo e relacionados com os fracassados planos de estabilização anteriores ao Plano Real, inclusive aqueles ligados ao orçamento estatal, impôs-se a necessidade de reorganização das contas públicas, situação que provocou a redução do crédito rural. A retomada do crescimento do PIB nacional naquele período proporcionou um aumento na arrecadação pública e ajustes no orçamento, com posterior superávit primário, o que permitiu que houvesse recursos para o financiamento da produção agrícola. A expansão dos recursos destinados a financiar a agricultura cresceu graças ao aumento da participação de fontes antes inexpressivas, como é o caso do BNDES.

Os autores supracitados também salientam que a estabilização de preços decorrente do êxito do Plano Real permitiu que o crédito rural tivesse uma trajetória de expansão, associada ao crescimento da produção agrícola. Atualmente, os principais recursos para o crédito agrícola são oriundos de crédito direcionado, como é o caso das aplicações obrigatórias de bancos comerciais e dos fundos parafiscais (FAT, fundos constitucionais), além do BNDES.

Os resultados do êxito no combate à inflação e do posterior ajuste das contas públicas, devidos, entre outros fatores, à LRF, proporcionaram ao poder público a criação e a retomada de programas para a promoção da agricultura brasileira. Entre estes, figuram a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), o Seguro Agrícola (incluindo-se aí o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO), a reforma agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De acordo com o Banco Central do Brasil – BACEN (2007), o crédito rural total retoma sua trajetória de crescimento a partir de 1997. Em valores constantes, o volume total de crédito foi, naquele ano, de pouco menos de R\$ 25 bilhões, chegando em 2007 a mais de R\$ 51 bilhões, o que significa um crescimento real de mais de 100% no período.

Ainda segundo informações do BACEN (2007), do total das aplicações contratadas em 2007, 31,57% equivaleram a financiamentos de até R\$ 60 mil. As principais fontes de recursos encontram-se nos recursos obrigatórios – as chamadas exigibilidades bancárias, ou Manual de Crédito Rural – MCR 6.2 (55,5%) – e na Poupança Rural (17,9%). Atualmente, os bancos privados têm uma participação de mais de 40% no total do crédito rural, sendo os bancos oficiais federais responsáveis por uma porcentagem ligeiramente superior (próxima a 45%).

Um importante programa de financiamento das atividades agrícolas familiares no meio rural, o PRONAF, foi viabilizado no período do Plano Real e tem obtido resultados significativos, conforme a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Entre esses resultados, o SAF/MDA (2009) destaca:

- ▶ grande alcance do Programa, contando, em todo o território nacional, com cerca de dois milhões de famílias inseridas;
- ▶ as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais;
- ▶ beneficiamento do público de mais baixa renda com cerca de 60% das operações;
- ▶ concentração dos subsídios para os mais descapitalizados e acesso destes às fontes do Sistema Nacional de Crédito Rural, além do Orçamento Geral da União (OGU);
- ▶ baixa inadimplência (em torno de 2,5%);
- ▶ compartilhamento dos custos e do risco com o sistema financeiro e a União;
- ▶ dinâmica consolidada de construção dos Planos de Safra em parceria e diálogo com os movimentos sociais rurais.

Conforme dados do BACEN (2007), o PRONAF atingiu, em 2007, mais de um milhão e novecentos mil contratos, com valor médio das operações em torno de R\$ 3.765,72. Os estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, da Bahia, de São Paulo, do Espírito Santo e do Pará absorveram 74,1% dos recursos e 53,8% dos contratos do programa.

Embora se saiba que o crédito rural não é a única razão do crescimento da produção agrícola, é preciso reconhecer que as condições macroeconômicas, sustentadas pelas políticas públicas de combate à inflação ligadas à expansão da demanda interna e da economia mundial, contribuíram para melhorias nos resultados desse crescimento. Conforme dados do IBGE (2003, 2009), a produção dos principais grãos variou positivamente de 1996 a 2008. Enquanto em 1996 a soma da produção de arroz, feijão, milho, soja e trigo atingiu 67 milhões de toneladas, em 2008 esse montante chegou a 140 milhões de toneladas, o que traduz uma expansão de 108% em 14 anos. Em termos de exportação, constatou-se, de 2006 para 2007, um crescimento de 18,2% no valor dos produtos do agronegócio, atingindo, em 2007, o total de R\$ 58,4 bilhões (MAPA, 2008a).

Considerando os dados e os argumentos apresentados acima, conclui-se que, em condições de estabilidade econômica, a agricultura reage na mesma direção do crescimento dos recursos e da demanda, ambos relacionados à expansão da renda nacional. Contudo, ainda que os dados fornecidos sejam otimistas, verificou-se, de 2001 a 2005, conforme Del Grossi [s. d.], estabilidade nos níveis de emprego agrícola, na faixa dos 12 milhões de empregados, entre formais e informais. Além disso, a soma das rendas dos principais produtos agrícolas obteve, de 1999 a 2007, um sensível crescimento, porém com forte oscilação. Tomando-se os dados desses dois anos,

o resultado aponta um crescimento 22,9% da renda proporcionada pelos principais produtos agrícolas, inferior ao crescimento de 31,4% do PIB total, no mesmo período. De qualquer forma, assim como há uma evolução com diversificação em todas as relações econômicas brasileiras, também se verifica, no Brasil, uma mudança no perfil do meio rural. Nos dias atuais, é preciso considerar fatores tais como a pluriatividade, inclusive atividades não-agrícolas, para se ter a real dimensão das ocupações originalmente pensadas como exclusivas da agricultura.

REFERÊNCIAS

- BACEN – Banco Central do Brasil. *Anuário estatístico do Crédito Rural 2007*. Brasília: BACEN, 2007.
- BACHA, Carlos José Caetano. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002.
- BRITO, Paulo. *Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.
- CONSIDERA, Cláudio Monteiro; SOUSA, Eduardo Luis Leão de; BRACALE, Gustavo. *Âncora verde: o papel da agricultura no ajuste econômico*. Brasília: SEAE/MF, 2002. Documento de trabalho, 28.
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Trabalho rural e nova ruralidade*. Brasília: Unb, [s. d.]. Disponível em: <http://74.125.47.132/search?q=cache:zupuqUUOePgj:mpas.gov.br/arquivos/office/4_081010-120058-884.pps+emprego+agr%C3%ADcola&cd=13&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>. Acesso em: 3 mar. 2009.
- FRANCO, Gustavo H. B. A década perdida e a das reformas. São Paulo, *O Estado de S. Paulo*; Rio de Janeiro, *Jornal do Brasil*, 30 jan. 2000. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a48.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- FARINA, Elisabeth M. M. Q.; NUNES, Rubens. Âncora verde e os ajustamentos microeconômicos no sistema agroindustrial de alimentos no Brasil pós-Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 30., 2002, Nova Friburgo, RJ, *Anais...* Nova Friburgo, RJ, 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1996.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

- IBGE. Índices de perdas do plantio à pré-colheita dos principais grãos cultivados no país 1996-2002. *Produção Agrícola Municipal – PAM 1996-2002*. Brasília: IBGE, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/indicadoresagro_19962003/tab1p.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- _____. Em 2006, IBGE atualizará as ponderações do IPCA. Brasília: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- _____. Levantamento sistemático da produção agrícola: produção 2008 e 2009 (previsão). Brasília: IBGE, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_200902_5.shtm>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- LACERDA, Antônio Corrêa de et al. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Informativo de Economia Agrícola*. a. 2., v. 1. Brasília: MAPA, 2008a.
- _____. *Renda agrícola do Brasil*. Brasília: MAPA, 2008b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/page/mapa/mapa_agronet/agronet_inicial/esquerda_agronet/menu_da_esquerda_agronet/comunicacao_interna_agronet/comunicacao_interna_agronet_principal/comunicacao_interna_agronet_inicio/comunicacao_interna_agronet_azul/comunicacao_interna_agronet_intercom/publica%20de%20arquivos%20para%20link/renda%20agr%20cdcola%20brasil%20dez-2007_0.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2009.
- SAF/MDA – Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Apresentação do crédito rural*. Brasília: SAF/MDA, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?scid=813>>. Acesso em: 8 mar. 2009.
- SANT’ANNA, André Albuquerque; FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha. Crédito rural: da especulação à produção. *Visão do Desenvolvimento*, Brasília, BNDES, n. 11, 2006.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 2008.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.